



ANALYSE JURIDIQUE
« Fisheries Partnership Agreement »

3 avril 2006

Objet : Accord sur le Maroc

L'association SHERPA est un réseau international de juristes qui développe des activités d'expertise, d'analyse et de conseil sur la mondialisation à chaque fois que ses effets directs ou indirects sont susceptibles de porter atteinte aux droits de l'Homme.

SHERPA a pour objet également de mobiliser les compétences aux fins que soient lancées, après avoir effectué des diagnostics pertinents, des procédures à l'encontre d'agents privés de la mondialisation ou d'institutions publiques responsables de violations des droits de l'Homme dans les pays du Sud.

Notre association a été sollicitée par l'Observatoire des Ressources du Sahara Occidental (Western Sahara Resource Watch) et la Campagne *Pêchez Ailleurs / Fish Elsewhere !* afin de vérifier la compatibilité entre un projet de règlement du conseil concernant un Accord de pêche et ses annexes¹ établi entre la Communauté Européenne et le Royaume du Maroc le 28 juillet 2005, avec les principes de droit international, et en pratique avec l'ensemble des règles qui concernent le Sahara Occidental, notamment dans la perspective de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 16 octobre 1975.

Nous avons à cette fin analysé en parallèle également l'opinion juridique établie par les services juridiques du Parlement Européen en date du 20 février 2006 et les différents documents du dossier communiqué.

1. L'avis de la Cour internationale de justice du 16 octobre 1975 doit servir de point de départ à toute analyse de la matière. Cet avis a décidé que le territoire dénommé Sahara Occidental n'était pas, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître, et de façon plus importante encore, que ce territoire n'était couvert ni par la souveraineté du Royaume du Maroc, ni par celle d'un Etat ou d'un « ensemble mauritanien », malgré les liens de tous ordres que tous deux pouvaient entretenir à l'époque avec diverses parties de ce territoire. Cet avis consultatif a également considéré que, tout en relevant l'existence de réclamations et de demandes de la part du Royaume du Maroc et de l'Etat Mauritanien, il ne pouvait être dénié que les populations demeurant sur le territoire en question avaient un droit à l'autodétermination reconnu par le droit international public.
2. Serait alors applicable aux populations résidant sur le territoire en question l'article 73 de la Charte des Nations Unis qui dispose que :

« Les Membres des Nations Unis qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires.

Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationale établi par la présente Charte et, à cette fin :

- (a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur

¹ Dont un Protocole consacré aux contributions financières versées au Royaume du Maroc. L'ensemble nous a été communiqué en version anglaise.

instruction, de traiter avec équité et de les protéger contre les abus ;

- (b) de développer leur capacité de s'administrer elle-même, de tenir compte des aspirations politiques des populations (...)² ;
- (c) d'affermir la paix (...);
- (d) de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager les travaux de recherches, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteront, avec les organismes internationaux spécialisés, en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent article ;
- (e) de communiquer régulièrement au secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considération d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, social et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables (...).

3. S'agissant de l'Accord lui-même et de l'analyse qu'en fait l'opinion juridique du Parlement Européen, ils nous semblent appeler les remarques suivantes³ :

- (a) Définir les eaux concernées par l'Accord comme relevant de la compétence ou de la souveraineté marocaine (par exemple, « waters under Morocco jurisdiction » à l'article 11) ne paraît pas donner son plein effet au terme de l'avis consultatif du 16 octobre 1975 rendu par la Cour internationale de justice sur la question, puisque les formules employées dans cet Accord ne comportent aucune réserve sur la réalité de la compétence ou de la souveraineté du Royaume du Maroc. L'opinion des services juridiques du Parlement européen se borne à relever que les termes employés sont « a quite common standard formulae in the text of fisheries agreements concluded by the EU »⁴.

C'est à notre sens méconnaître la situation spécifique du Sahara Occidental et son régime particulier en droit international public. Ainsi que l'expose cet avis, il ne peut être question de considérer que le Royaume du Maroc dispose d'une souveraineté reconnue sur ce territoire et sa compétence (« jurisdiction ») ne peut faire référence qu'à son autorité de fait sur ledit territoire. S'agissant des eaux adjacentes au Sahara Occidental, plutôt que « compétence » (« jurisdiction » dans la version anglaise), il aurait été préférable à notre sens d'employer dans l'Accord les termes d'« administration » ou de « responsabilités ».

- (b) S'agissant de la portée de l'article 73 de la Charte des Nations Unies et des compléments éventuels qui lui ont été apportés, l'opinion juridique lui adjoint à juste titre les résolutions subséquentes de l'Assemblée Générale des Nations Unies concernant le droit des populations vivant sur des territoires tels que le Sahara Occidental, à la mise en valeur, à leur profit, de leurs ressources économiques, quelle que soit l'autorité de fait ou de droit qui prend l'initiative de cette mise en œuvre.

- (c) Parmi ces résolutions, figure par exemple la résolution 1314 (XIII) du 12 décembre 1958

² Parties non pertinentes omises.

³ Aux fins de la présente, nous faisons l'hypothèse que l'Accord envisagé entre le Royaume du Maroc et la Communauté Européenne porte bien aussi sur les eaux du Sahara Occidental.

⁴ Il est vrai que l'article 2 (a) sur la « Moroccan fishing zones » dissocie, pour les réunir dans la définition et leur donner un régime unique, les eaux sous la souveraineté (« sovereignty ») et les eaux sous la compétence (« jurisdiction ») du royaume du Maroc.

selon laquelle le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comprend un droit de souveraineté permanente sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, principe repris par les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés par l'Assemblée générale de l'O.N.U. sans référence à un quelconque statut du territoire sur lequel vit le peuple en droit de s'autodéterminer. Il ne paraît pas utile de chercher à vérifier plus avant les fondements de ce principe de protection du territoire et du peuple qui l'habite, qui paraît avoir de multiples fondements au delà du seul article 73 de la Charte des Nations Unies.

- (d) Il est certes possible de, de contester l'application de l'article 73 de la Charte des Nations Unies, comme le fait une opinion versée au dossier (Carlos Ruiz Miguel, *Analysis*, n° 97, 7 May 2006) au motif que ce texte vise, pour leur imposer certaines obligations, les autorités en charge de l'administration des territoires dont les populations ne s'administrent pas elles-mêmes (« ...qui assument la responsabilité d'administrer des territoires... »), et que la Maroc n'est pas en droit international reconnu comme une autorité ayant cette prérogative (sinon par l'Espagne semble-t-il, ce que critique l'auteur de l'article), et d'ailleurs ne se revendique pas comme tel. Il n'en reste pas moins que le régime de protection de l'article 73 trouve son prolongement et son reflet dans d'autres séries de textes, dont il paraît inutile de contester la valeur normative, et ces textes ne font pas du statut particulier de l'autorité responsable de l'administration un critère d'application des règles qu'ils fixent.
- (e) Il paraît plus judicieux d'analyser les analyses qui ont tenté de déterminer la portée de ce principe général de protection s'agissant du Sahara Occidental. L'opinion des services juridiques du Parlement européen relève à juste titre l'analyse du Sous-secrétaire général aux affaires juridiques des Nations Unies, dans sa lettre du 29 janvier 2002 adressée au Président du Conseil de sécurité.

Ce dernier précisait dans cette lettre, concernant deux contrats d'exploration pétrolière off-shore, que sur le territoire en question les activités économiques n'étaient pas illégales par elles-mêmes, mais ne peuvent violer les besoins, les intérêts et les droits des peuples vivant sur ledit territoire. Il paraît également indiquer que les activités économiques en cause doivent être menée avec l'accord des populations ou de leurs représentants.

Cette conclusion ne paraît pas dériver de normes spécifiques, reconnues, mais d'une analyse (i) de l'esprit général des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la Charte des Nations Unies et (ii) de la pratique des Etats (Espagne au Sahara espagnol, Australie au Timor).

- (f) Cette conclusion en faveur de la légalité sous condition, en quelque sorte, des activités économiques pourrait être discutée : le sens général des résolutions analysées paraît réduit au refus du pillage des ressources naturelles ; aucun test précis n'est articulé ; la pratique des Etats est bien limitée en la matière ; aucune différence n'est faite entre les activités faites à la demande des populations concernées et dans leur intérêt d'une part et celles qui a minima sont seulement menées sans méconnaissance de leurs intérêts, d'autre part⁵.
- (g) Il faut néanmoins reconnaître que cette analyse du Sous-secrétaire général aux affaires juridiques des Nations Unies a pour elle l'autorité de l'institution dans le cadre de laquelle

⁵ En sens contraire, pour dénier qu'il existe un quelconque droit de nature économique reconnu aux peuples en droit de s'auto-déterminer, il pourrait être contesté que les résolutions d'Assemblée Générale de l'O.N.U. aient une quelconque valeur normative, et restent de simples déclarations.

elle s'inscrit, correspond à un point d'équilibre entre thèses opposées, et n'a pas connu de réfutation de même niveau.

- (h) En toute hypothèse, l'analyse du Sous-secrétaire général aux affaires juridiques des Nations Unies, qui prétend refléter l'*opinio juris*, est une base qui peut être utilisée de façon offensive, et non pas contestée : la contester dans son principe revient à laisser aux Communautés européennes la possibilité de s'en prévaloir, et d'utiliser à leur profit sa nature d'opinion doctrinale raisonnée (« persuasive authority » selon l'expression anglaise), et l'on sait que la doctrine est une source du droit international, en tant que moyen auxiliaire de la détermination de la règle de droit (article 38 du statut de la Cour internationale de justice).
- (i) Sur le fondement juridique rappelé par la lettre du Sous-secrétaire général aux affaires juridiques des Nations Unies, l'intervention du Maroc dans la mise en valeur des eaux du Sahara occidental, à supposer comme le fait l'opinion juridique du Parlement européen qu'elles soient bien incluses dans le champ d'application territorial de l'Accord, paraît ne pas être contestable car elle est seulement l'effet d'une situation de fait, sans que cela emporte jugement sur le fondement juridique de la présence marocaine au Sahara Occidental, dès lors, pour les activités économiques en ce lieu, que les droits, besoins, intérêts du peuple vivant sur ce territoire ne sont pas violés et que ses représentants aient été consultés.
- (j) Il faut bien reconnaître à cet égard :
- qu'à aucun moment l'Accord ne fait mention des droits, besoins et intérêts des populations vivant sur le territoire du Sahara Occidental ;
 - que l'Accord ne fait pas référence à l'autorisation, à l'assentiment ou même seulement à la consultation des représentants des populations vivant sur le territoire du Sahara Occidental ;
 - et que la Communauté Européenne ne réserve en aucune façon leurs droits dans l'Accord qu'elle s'est proposée de conclure : droit à profiter des retombées économiques de l'Accord, droit d'y mettre fin si le processus d'autodétermination vient à son aboutissement, ...

Nous relevons d'ailleurs que la contribution financière prévue à l'article 2.6 du Protocole, que doit verser la Communauté Européenne au Trésorier Général de ce Royaume, peut être affectée par les autorités marocaines sans aucune règle, à leur entière discrétion.

En bref, il n'est pas fait mention des intérêts propres des populations vivant sur les territoires en question, et aucune règle de protection n'est convenue entre le Maroc et la Communauté européenne.

- (k) L'opinion des services juridiques du Parlement européen se contente de relever qu'il ne peut être considéré a priori que le Maroc ne respectera pas ses obligations au titre du droit international à l'égard des peuples du Sahara Occidental, dans les termes indiqués ci-dessus, et que tout dépendra de la façon dont l'Accord sera mis en œuvre. L'opinion juridique pose qu'il appartiendra aux autorités marocaines d'assumer leurs responsabilités, et conclut qu'il reviendra à la Communauté Européenne, par exemple au sein du Comité de Suivi qui est créé par l'article 10 de l'Accord, d'engager des consultations bilatérales en vue d'en suspendre l'application si tel n'était pas le cas.

Une difficulté de cet ordre n'est pourtant pas envisagée parmi les exemples cités à l'article

14.1 de l'Accord (« Termination »).

- (l) Il semble que les obligations de la Communauté européenne en matière de respect du droit international imposent un comportement plus strict. Ce point pourrait être développé.
- (m) Il n'est pas inutile de mettre en regard l'absence de toute référence aux retombées économiques qui doivent profiter aux populations du Sahara Occidental d'une part, et d'autre part, les stipulations précises de l'Accord concernant les EUR 13.500.00 versés au royaume du Maroc et qui devront être affectés à la promotion d'une « sectoral fisheries policy In Morocco, with a view to introducing responsible and sustainable fishing »⁶, dont la philosophie découle comme le rappelle le préambule de l'Accord, du « Code of conduct for responsible fisheries » adopté à la Conférence de la Food and Agricultural Organisation de 1995.

Le droit de l'environnement paraît ici commander à la Communauté européenne un volontarisme qui est absent quand il s'agit du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Conclusion

Il semble clair d'une part que l'Accord ne respecte aucunement l'originalité du statut juridique reconnu au Sahara Occidental, alors même que ce statut a fait l'objet d'un avis de la Cour internationale de justice, et d'autre part que les clauses de l'Accord ne réservent jamais expressément un statut quelconque ni de droits aux populations du Sahara Occidental. Sur ces deux points, il peut être soutenu que la Communauté européenne méconnaît son obligation, d'ailleurs rappelée par l'opinion des services juridiques du Parlement européen (n°38), de respecter le droit international et de ne pas en compromettre la mise en œuvre.

En d'autres termes, l'Accord paraît critiquable, non en ce qu'il reconnaît au Royaume du Maroc le statut d'autorité chargée de l'administration du territoire en cause, mais (i) parce qu'il ne tire aucune conséquence, fût-ce dans un paragraphe du Préambule, de l'avis de la Cour internationale de Justice relatif au statut du Sahara Occidental en tant que territoire sur lequel une population est en droit de s'autodéterminer, et (ii) qu'il ne fixe aucune règle quant à la façon dont les populations de ce territoire recevront une part équitable de la mise en valeur des eaux adjacentes. Sur ce second plan, il peut être soutenu que la Communauté européenne viole le droit international en ce qu'il est établi par l'analyse du Sous-secrétaire général aux affaires juridiques des Nations Unies, dans sa lettre du 29 janvier 2002 adressée au Président du Conseil de sécurité, analyse à laquelle la Communauté européenne refuse de donner sa vraie portée.

⁶ Voir par exemple l'article 7.1. (b) de l'Accord et l'article 6 du Protocole.